

УДК 35.336.14

ББК 65.09 (4УКР)261.3

Молодченко Таїсія Геннадіївна, доцент  
кафедри управління проектами в міському  
господарстві і будівництві, к.е.н., доц.;  
Харківська національна академія міського  
господарства

Molodchenko Tayisiya Gennadiivna,  
Associate of professor, chair of project  
management in municipal economy and building,  
PhD in economic, docent, Kharkiv National  
Academy of Municipal Economy

Молодченко Таисия Геннадьевна, доцент  
кафедры управления проектами в городском  
хозяйстве и строительстве, к.э.н., доц.;  
Харьковская национальная академия  
городского хозяйства

*Контактна інформація:*

Тел. 80679192193

Електронна адреса: tmc79@rambler.ru

## ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

## FORMATION OF UKRAINE BUDGET SYSTEM: HISTORICAL ASPECT

## ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

*Проведено ретроспективний аналіз формування і створення бюджетної системи України. Розглянуто історичні передумови та виявлено основні недоліки сучасної бюджетної системи України.*

**Ключові слова:** бюджетна система, державний бюджет, місцеві бюджети, податкова система.

*The retrospective analysis of the formation and establishment of Ukraine's budget system. Considered historical background and found major shortcomings of modern budgetary system of Ukraine.*

**Keywords:** budget system, state budget, local budgets, tax system.

*Проведен ретроспективний аналіз формування і становлення бюджетної системи в Україні. Рассмотрены исторические предпосылки и выявлены основные недостатки современной бюджетной системы в Украине.*

**Ключевые слова:** бюджетная система, государственный бюджет, местные бюджеты, налоговая система.

**Постановка проблеми.** Соціально – економічні та політичні процеси, які відбуваються сьогодні в Україні зною мірою впливають на проблему взаємодії бюджетів різних рівнів та потребують негайного реформування бюджетних відносин. Особливо це стосується формування місцевих бюджетів, які мають бути достатніми для забезпечення виконання місцевими органами влади своїх власних і делегованих їм повноважень. Вирішення даної проблематики є невід’ємною умовою зміцнення місцевого самоврядування, як головного атрибуту демократичного суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема міжбюджетних відносин та фінансового забезпечення місцевих бюджетів перебуває в центрі уваги представників публічного сектору, а також вітчизняних науковців. Цій проблематиці присвячено наукові праці М.Я. Азарова, С.О. Білої, В.В. Зайчикової, Ю.В. Пасічника, О.А. Музики, Л.О. Нікітіної [1-6] однак відкритим залишається питання зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.

**Мета статті** полягає в проведенні детального ретроспективного аналізу основних етапів становлення бюджетної системи в Україні, а також наведенні рекомендації щодо напрямів реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно Конституції України, для повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування необхідне його матеріальне та фінансове забезпечення, основу якого складають місцевий бюджет та майно об’єктів комунальної форми власності, які перебувають у розпорядженні органів влади, а також земельні та природні ресурси [7].

Місцеві бюджети це найважливіша ланка в системі фінансових планів, які використовуються для регулювання соціально-економічних і фінансово-правових завдань певної території. Досліджуючи проблеми місцевих бюджетів їх необхідно розглядати у декількох аспектах. По-перше, як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів у розпорядженні місцевих органів самоврядування, по-друге, як систему

фінансових відносин, що складаються між місцевими та державним бюджетами, а також у середині місцевих бюджетів, по-третє, це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів, по-четверте, це кошторис доходів та видатків відповідного місцевого органу чи самоврядування і по-п'яте, це економічна категорія, тому що бюджет є атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеною відповідним правовим статусом.

Л.О. Нікітіна пропонує водночас розглядати місцеві бюджети як важливу фінансову категорію, основу якої становить система фінансових відносин, а саме [6]:

- відносини між місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на даній території;
- відносини між бюджетом і населенням даної території, що складаються під час мобілізації й витрачання коштів місцевих бюджетів;
- відносини між місцевими бюджетами різних рівнів щодо перерозподілу фінансових ресурсів;
- відносини між місцевими бюджетами і державним бюджетом.

Таким чином, місцеві бюджети є фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку.

Для зручності дослідження питання місцевих бюджетів як складової місцевих фінансів можна виділити наступні етапи становлення бюджетної системи України та місцевих бюджетів зокрема.

Перший етап бюджетної історії України стосується Київської Русі (IX – XII ст.) де головним джерелом поповнення державної казни була данина з підкорених народів, яку вони платили здебільшого хутром. Однак починаючи з XI ст. все вагомішу роль починають відігравати внутрішні джерела, таким чином частку доходів київська казна отримувала від князівств, які входили до складу Київської держави. В узагальненому вигляді основні потоки

надходжень та видатків княжої казни в Київській Русі можна представити у вигляді табл.1.

Таблиця 1

## Основні доходи і видатки княжої казни в Київській Русі

Княжа казна			
Доходи		Видатки	
Зовнішні джерела	Внутрішні джерела	Зовнішні напрями	Внутрішні напрями
Військова здобич	Доходи інших князівств Київської Русі	Витрати на послів до інших держав	Утримання княжого двору
Данина з підкорених народів	Доходи від органів судочинства	Дарунки дружнім країнам	Утримання апарату управління
Оплата військової допомоги союзним народам	Доходи від надання позик	Оплата послуг військових формувань інших народів	Утримання збройних формувань
Подарунки від дружніх держав	Податкові платежі		Поточні соціальні потреби
Мито від зовнішньої торгівлі	Господарська діяльність князя		Будівництво нових поселень, споруд
			Утримання релігійних закладів

Основою внутрішніх надходжень були різні види мита та збори які мали характер податків. Різні види мита можна поділити на два види: заставне (збиралося на початку торгівлі та проїзд) і торгівельне. Податкові платежі надходили у різних формах – данина, подать, поклони, корми, побори.

Наступний історичний період становлення бюджетної системи (XIV – XVI ст.) характеризується розрухою, культурним та духовним занепадом, порушенням політико-династичних зв'язків з іншими регіонами, що пояснюється наслідками монголо-татарської навали. Після занепаду Києва економічне і культурне життя України переміщується до Галицько-Волинського князівства, але з утратою ним могутності відбуваються зміни в

економічному і політичному житті українських земель. Україна опинилася під впливом Литви, Польщі та Росії, які починаючи з XIV ст. почали значно укріплювати свої позиції.

Основу економіки України даного періоду становили скотарство, землеробство, різні промисли і торгівля. Досить розвиненими галузями були скотарство і промисли – соляний, деревообробний, мисливство, рибальство, бортництво [4]. На даному етапі рівнів зборів податків було кілька – загальнодержавний, окремого князівства, повіту, села, окремого пана і осадчого. Таким чином платниками державі були міста, села та окремі власники майна. На користь держави стягувалося мито (грошовій, натуральній, відробітковій формі), яке збирали власники маєтків через які проходили торгівельні шляхи. Частину доходів держави становили певні відрахування від здійснення судових дій.

Наступний етап розвитку бюджетних відносин на території сучасної України характеризується становленням українського козацтва (XV – XVIII ст.). Економіка Січі складалась із двох секторів – січового та індивідуального. Січове господарство в свою чергу поділялось на загальносічове та курінне. Курінь як самостійна господарська одиниця мав майно і доходи, якими Кіш не розпоряджався. Основними видами діяльності козаків було скотарство, рибальство, розведення домашніх тварин, землеробство, добування та доставляння солі, а також хліборобство.

Значну частину доходів Січ отримувала від зовнішніх надходжень, а саме військова здобич, царська платня. Однак військова здобич не була основним джерелом надходжень, основну їх частину приносила торгівля – від продажу товарів за межами Січі, сплата податків від продажу товарів на території Січі (податки стягувалися через ціни на товари), мито за транзит товарів. В узагальненому вигляді доходи і видатки Запорозької Січі можна представити в табл.2 [4].

На Січі не знали форм ведення бюджетного процесу, однак під кінець існування у Коші була зведена деяка статистична звітність, а також фінансове рахівництво («Секрети Війська Запорізького»).

Таблиця 2

Доходи та видатки скарбу Запорозької Січі у XVIII ст.

Доходи	Видатки
1. Зовнішні джерела	1. Зовнішні напрями
- військова здобич	- утримання російських полків під час військових дій з Туреччиною
- платня гетьманська	- дари царям та російським чиновникам
- задоволення претензій іншими державами	- спорядження Запорізького війська на військові операції за межами Січі
- продукти від царського уряду	- задоволення претензій від інших держав
- доходи від зовнішньої торгівлі	
2. Внутрішні джерела	2. Внутрішні напрями
- кошові регалії та домени	- утримання церковних установ
- мито	- утримання урядовців Коша
- орендна плата	- поточне утримання господарства Коша
- конфісковане майно	- допомога збіднілим козакам та іншим членам Війська Запорізького
- викуп за полонених	- видача кредитів
- судові штрафи	- резерв
- кредитні операції	

Як видно із табл. 2, Запорізька Січ мала завершену систему збирання та витрачання коштів, бюджет Січі був беззбитковим, збалансування якого досягалось трудовими повинностями, зменшенням платні, регулюванням експортно-торгівельних операцій, покриванням частини державних потреб за рахунок старшин.

Наступний етап (XVIII – XIX ст.) характеризується перебуванням України під владою Російської імперії та Австро-Угорщини, це обумовило той факт, що економіка українських земель хоч і набувала певного розвитку, але здебільшого слугувала інтересам інших держав.

Цей період характеризується зародженням та розвитком наукового обґрунтування необхідності існування місцевих фінансів і місцевих бюджетів.

Важливим кроком до формування бюджетної системи в Росії стала робота М.М. Сперанського «План фінансів» (1810 р.), де йшлося про необхідність оптимального співвідношення видатків і доходів – кожному видатку мало відповідати відоме джерело надходжень, тобто він наголошував на необхідності прийняття щорічного бюджету у вигляді закону, а не розпису державних доходів і видатків. В 1862 р. відбулася бюджетна реформа, в ході якої була запроваджена єдина система бюджетного обігу та звітності та проголошено принцип гласності бюджету.

В ході становлення та розвитку державного бюджету стали зароджуватися і місцеві (регіональні) бюджети, адже на доцільність розмежування державних і місцевих фінансів у 1776 р. звертає значну увагу А. Сміт у роботі «Дослідження про пригоду та причини багатства народів».

Складність наступного періоду (1905 – 1922 рр.) обумовлена частою зміною політичної ситуації і громадянською війною. В даний період бюджетних процесів практично не було, але біли спроби забезпечити системність державних надходжень і видатків. Перший крок до самостійності бюджетних відносин зробила Центральна Рада, відокремившись від фінансової системи Росії і намагаючись забезпечити власний грошовий обіг. Але практичних дій для реалізації цього положення центральна Рада не здійснила, таким чином Україна продовжувала залежати від поставок російських грошових знаків.

З приходом до влади гетьмана П. Скоропадського, окремі економічні питання вдалося вирішити, завдяки чому почала відновлюватися розбалансована фінансова система – вдалося створити державний бюджет. Однак Перша світова війна значно підірвала економіку України – катастрофічно зменшилося виробництво на підприємствах хімічної, текстильної, харчової промисловості, а також у сільському господарстві.

Загалом економічне становище України було катастрофічним, і суттєвого поліпшення його вдалося досягти лише при зміні економічного курсу – з воєнного комунізму на нову економічну політику (НЕП).

Етап існування України у складі СРСР можна узагальнити наступними періодами в становленні бюджетної системи [5]:

1. період 1917 – 1930 рр. – становлення радянської правової системи, прийняття Тимчасового положення про місцеві фінанси, колективізація, перехід до субвеційної системи, прийняття конституцій радянських республік;
2. період 1930-1938 рр. – індустріалізація, податкова реформа, звуження фінансових повноважень місцевих органів влади, організаційне оформлення сільських бюджетів, затвердження бюджетів «згори до низу»;
3. період 1938-1945 рр. – запровадження єдиного державного бюджету, до якого включалися місцеві бюджети, Друга світова війна, Велика вітчизняна війна, вимушене скорочення кількості місцевих бюджетів та їхніх доходів;
4. період 1945-1960 рр. – відбудова країни, зміни в обсягах місцевих бюджетів, прийняття закону про бюджетні права СРСР і союзних республік;
5. період 1960-1985 рр. – прийняття закону про бюджетні права УРСР, реформа цін, підвищення неоподаткованого мінімуму зарплати, скасування деяких неприбуткових податків, реформування самооподаткування сільського населення, початок перебудови;
6. період 1985 – 1990 рр. – розгорнута перебудова, прийняття Європейської хартії про місцеве самоврядування, розпад СРСР та утворення незалежної України, початок формування внутрішнього (національного) права.

Правові засади бюджетної системи сучасної України становлять: Конституція України, виданий на її основі закон України «Про бюджетну систему України», а також Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, Бюджетний Кодекс. Вперше законодавче



визначення місцевого бюджету введено Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»

**Висновки.** Сьогодні бюджетна система України об'єднує близько 13,3 тис. самостійних бюджетів і складається з: Державного бюджету України, Республіканського бюджету Автономної республіки Крим і місцевих бюджетів. Однак нинішня модель бюджетних відносин в Україні не є досконалою бо на сьогодні вона характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів, асиметрією між зобов'язаннями та доходами органів місцевого самоврядування, складністю та неефективністю механізмів бюджетних трансфертів та відсутністю системи дієвих стимулів нарощування доходів у регіонах.

#### **Література:**

1. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : У 6 т. / Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2004 – Т. 5: Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.Г. Бодров та ін. – 2004. – 400 с.
2. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. Аналітична доповідь. – К.: НІСД, 2009. – 62 с.
3. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн / Зайчикова В.В. – К.: НДФІ, 2007. – 299 с. – Бібліогр.: с. 145 – 156.
4. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. / Пасічник Ю.В. – К.: Знання-прес, 2002. – 495 с.
5. Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: Монографія. / Музика О.А.. – К.: Атіка, 2004. – 344 с.
6. Нікітіна Л.О. Правові засади формування місцевих бюджетів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.О. Нікітіна. - Ірпінь – 2004. – 19с.
7. Конституція України. – К.: Вікар, 1996. – 64 с.